

市民合意形成の円滑化に寄与する地下空間活用の役割に関する考察

STUDY OF THE CONTRIBUTION TO LAUNCH NEGOTIATION SMOOTHLY IN CITIZEN BY USING THE UNDERGROUND SPACE

西 淳二¹，西田幸夫²，上野俊司³，市原 茂⁴
Junji NISHI, Yukio NISHIDA, Shunji UENO, Shigeru ICHIHARA

In this study, interviews and literature research were conducted to understand the background of mediation in social infrastructure improvement of the underground space use.

In this paper, the authors analyze on negotiation process in citizen for 10 social capital projects of the underground space use. The analysis suggests as follow, (1) problems of Japanese-style negotiation process in citizen (2) opening time of the planning information (3) the underground facilities in the surface affairs.

*Key Words; citizen consensus process, underground space use,
Japanese-style negotiation process in citizen, comparison for Japan and another country*

1. はじめに

本研究は地下空間整備事業 10 事例を対象に，計画から完成に至る合意形成のプロセスについて，文献調査及び関係者へのヒアリング調査により分析し，地下空間活用が市民合意形成の円滑化にどのように寄与したかを研究・考察したものである．具体的には，社会資本整備全般における市民合意形成のプロセスの現状と課題を欧米日韓比較により明らかにした．次に，社会資本地下空間整備事業における合意形成上の論点に対して「地下利用」がそのプロセスに果たした寄与について，「推理検証法」を用いて検証し，日本型の市民合意形成の問題点と地下空間利用との関係について考察した．

なお，本論文中の「市民」とは肩書き付きの市民一般であり，ある立場を持った「人」であり，「合意形成」とは肩書きを持った，かつ役割を担った関係者間の合意を指すものとした．

第 2 章においては，「市民合意形成プロセスの現状と課題」について述べ，第 3 章において「検証の手法および個別事例ごとの検証」を行い，第 4 章は「まとめならびに今後の課題」とした．10 事例に関する調査結果はスペースの関係から「付表」として巻末に記載した．

2. 市民合意形成プロセスの現状と課題

(1) 欧米日韓比較

市民合意形成プロセスの欧米日韓比較を表・1 に示す．

成熟社会といわれる欧米諸国と比較して，法制度上の位置付け等の違いはあるものの，日本においても市民合意形成の手続きは法律で規定されている．ただ，社会資本整備の上流側での手続きが多少弱いように見

キーワード：市民合意形成，地下空間活用，欧米日韓比較，日本型市民合意形成

- 1 正会員 NPO ジオテクチャーフォーラム 理事
- 2 正会員 東京理科大学総合研究機構 プロジェクト研究員
- 3 正会員 国際航業（株） 執行役員 社会基盤事業部長
- 4 正会員 首都大学東京 都市教養部人文社会系 心理学研究室 教授

える。

欧米諸国では、行政や市民に対し中立的な立場で、議論の調整を行う第三者が制度的に確立され、活用されているのに対し、日本では行政と住民の話し合いの場で、学識経験者やコンサルタント等がファシリテーションを行う事例はあるものの、欧米諸国のような第三者制度は存在しない。例えば、イギリスの「インスペクター」は、事業主体である行政や関係住民等からの意見収集並びにその整理と行政への勧告・提言を行うという制度があり、フランスの「討論調査委員会」は行政が関係住民等に対して行うPIプロセスを評価するという制度となっている。

ドイツでは「計画細胞 (Planungszelle)」という合意形成の手法があり、中立な機関が実施し、参加者は住民基本台帳から無作為に抽出、5人1組のグループとして提示されたテーマに対して専門家からの情報提供を受け、一定の時間を区切り、意見だし、最後に意見をまとめ報告書を作るという手法である。さらに、アメリカの「メディエーター」は行政や関係住民等の間の議論の補助や合意形成そのものを行う役割を担っている。

日本の都市計画法 16 条（公聴会の開催等）や 17 条（都市計画案の縦覧等の都市計画決定手続き）では、市民が意見を述べることや、意見書を提出できることが定められている。行政事件訴訟法 3 条（抗告訴訟）に基づく訴訟、あるいは議会における議員による市長等への質問、請願という形で市民意見を反映させることも可能である。

地方自治体が条例を創ることもできる。例えば、「景観を守る」という公共の利益のため、自分の土地であっても自由に建物を建設できないというような、私的権利を制限している条例も可能である。計画の妥当性を高めるため、計画原案から決定案作成までの間に、市民や関係者の意見を採り入れるための「PI（パブリック・インボルブメント）」という手続きも幹線道路計画などで実施されている。

このような現状と課題から、日本型合意形成のあるべき姿は次のように総括できる。

- ①市民合意形成の方法は、多様であってしかるべきである。地域の特性や事業内容・事業段階に応じてその場面に最も適当と考えられる市民合意形成プログラムが用意されるべきである。
- ②このプログラムをスムーズに進行させるためには、事業者、行政、市民、利害関係者のどこにも属さない「第三者としての行司役」の存在が必要である。その行司役には、何らかの資格付けと法制度上の位置づけも必要と考えられる。
- ③市民側の能力向上も必須である。単なる「お飾り参加」や「形式的参加」から、さらに積極的に「住民と行政の協働、決定権の共有」「住民主体の活動」「住民主体の活動に行政を巻き込む」ことで、真の日本型市民合意形成プロセスが生きてくるものと期待される。

表-1 市民合意形成プロセスの欧米日韓比較

地域別 項目別	欧州 (イギリス・フランス・ドイツ)	米国	日本	韓国	備考
現行手続き	インスペクター制度(イギリス) 討論調査委員会 ^{注)} (フランス)	メディエーター 陸上相互交通円滑化法(ISTEA)	都市計画法 構想段階における市民 参画型道路計画プロセスのガイドライン	国土の計画及び利用に関する法律	注)ピアンコ通達による
第三者的 立場の有無	聴聞官庁(ドイツ) インスペクター 聴聞官庁 討論調査委員会	メディエーター	景観法 学識経験者 (制度はない)	住民組織が調停する ケースもある	
参加市民の範囲	制限は無い (ドイツでは 利害関係をもつ個人・ 環境保護団体)	制限は無いが基本的 に州内	関係地域住民とする 場合が多い	市民団体の代表とする ことが多い	
事業段階のどの段階 で参加できるか	構想段階から参加	構想段階から参加	設計・実施段階から が多い(新指針では 初期の段階から可能)	実施段階・運営管理 段階での参加が主 (もめてからの参加)	事業段階は構想、計画、設計、実施、運用・維持管理の段階に分けられる
国民性	比較的合理性を持つ (中流意識が強い)	多様性を持つ(上下の 階層分化が激しい)	本音が出るまでに 時間が掛かる	熱しやすいが、理解すれば あっさり納得する	
参加者の関わり方	第三者組織主体型	第三者組織主体型	行政市民一体型	行政主導型	ハンドブックp4-5参照 (概要版) ¹⁾
参加者選定の方法	市民の自発的参加	市民の自発的参加	行政からの呼びかけ に応じた人から	市民団体の代表が参加	

(2) 第三者的立場人の関与

欧米においては、インスペクター（イギリス）、メディエーター（アメリカ）、聴聞官庁（ドイツ）、討論調査委員会（フランス）というような第三者的な立場の者が取り仕切るのに対して、日本では、技術コンサルタント・学識経験者が行政や事業者に替わってまとめを行うことも少なくないが制度としての確立はまだといえる。

韓国においてはどうか。次の例に示すように、法律や制度で定められた第三者的な立場の専門家が介在しない点は日本と共通しているが、行政担当者や住民組織が直接折衝に当たる点は日本と異なる。コンサルタントや学識経験者の第三者としての役割や職能がわが国ほど確立していないと考えることもできる。例えば、ソウルの森プロジェクトの場合、説明会運営はすべてソウル市の職員が担当した。決議が必要な場合にはコンサルタントや大学教授が参加した。参加はメーリングリストで案内を出す、近隣の人が意見を出す。場所は、区民会館などで2時間程度。市民合意形成の国民性として、強く主張する人はいるが、ソウル市の担当職員が何回でも会って説明を重ねることで、ねばり強く市民の合意を得るという方法であるといえよう。

ソウルバス再編事業の場合の第三者的な立場の人は、「検討委員会」を構成する学識経験者の委員（弁護士、会計士、都市計画専門家、交通計画専門家等）であり、委員長も学識経験者から選ばれている。

ソウル環状高速道路の反対者の主張は自然公園区域という自然環境がもし破壊されるならば、僧侶の修行地区が俗化して霊場としてふさわしくなくなる、への懸念から寺院団体からの反対が大きなきっかけを創ったように思う。周辺住民というかソウル市民は、道路利用者の立場から、むしろ交通渋滞解消のためにも高速道路未着工区間の早期完工を願っていた、あるいは、高速道路早期完工利益の市民向けキャンペーンが功を奏したと考えられる。このケースは市民を味方に付けたこと、大統領と仏教界有力者とのトップ会談とによって、合意形成が図られた事例といえようか。

ソウル北村地域の町並み保全型まちづくりの場合、「調停役としての住民組織」ができたことが特徴といえる。すなわち、利害当事者間の対話の場を用意したり、利害当事者との対話を通し、歴史的環境に対するプラスイメージの未来像を提示し、対立の解決を試みるなど、ある意味で住民組織（北村づくり会、北村一心奉仕会等）が第三者的な立場にも立てる場合があることを示す、大変示唆に富んだ事例ともいえよう。

(3) 社会資本整備における市民合意形成プロセスの課題

a) 市民参加のあり方

たとえば、目の前に大規模な高速道路が突然できますから、「合意して（賛成して）ください」といわれて、結構ですとは普通いわないであろうことは自明である。社会資本整備における合意形成においては、一般市民の人々の参画を前提とする計画策定プロセス、すなわち「決める前に問う」態度こそが計画実施における必要条件である²⁾。

日本には、計画段階で合意に達するための意見収斂手続きが制度として十分に備わっていない。例えばイギリスの広域的な道路事業の概略計画段階における市民協議やフランスの公開討論に該当する手続きが無い。平成17年9月、国土交通省は「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」を改訂したが、法的な拘束力は有していない。しかし、市民参加はもはや避けて通れない時代となってきたとすれば、現行制度における「環境アセスメント制度」の延長では、市民側の信頼を得ることはできない。

すなわち、計画があまり固まっていない段階（構想段階初期）から、計画検討プロセスやルールを明らかにし、関連する情報を積極的に開示して、関係する市民や企業等の意見を計画に反映することが必要である。従来の行政や専門家のみで検討し、「市民（住民）に知らせずに決めて、決めてから公開」という形では、ボタンの掛け違いとなっており、最後まで信頼関係を得ることが出来ずに、最悪の場合、計画自体が頓挫することにも繋がる可能性がある。

具体的方策として、中谷内一は、「住民をお客さん扱いするのではなく、さまざまな利害関係者をリスク政策を進めるパートナーとして広く参画させることでお互いの判断や意志決定の透明性を高め、相手を観察できるような状況を整えることで不確実性を低下させるのである。つまり、住民参加というのは住民によるモニター（監視）機能を制度的に組み入れることで社会的な不確実性を低下させて、信頼欠如の問題を解決、ないしは回避し、リスク政策の合意形成を図ろうという営みとして解釈できる」と述べている³⁾。

「住民参加に係わる紛争解決のあり方に関する検討会」（座長：山中英生徳島大学教授）では、アメリカな

どで活用実績のある紛争解決手法について検討を行って、日本の住民参加プロセスにおける利害調整が必要な合意形成に対して、住民参加に係わる実務者が、状況に応じて紛争アセスメントやメディエーション手法の適用を検討できるような手引き書「社会資本整備における合意形成円滑化の手引き（案）」（2008.3）を作成している。この中で、紛争アセスメントの実施者は「中立的な第三者」（学識経験者、専門家、NPO 法人、調査会社・コンサルタント）が実施することが望ましい、としている。調査会社・コンサルタントの場合は契約により中立性を担保する。紛争アセスメントの実施内容は、①紛争アセスメント実施計画作成②聞き取り調査による情報収集③調査結果分析・評価④メディエーション実施計画作成⑤メディエーション実施計画の共有（聞き取り者への確認、公表）である。

紛争アセスメントの結果を受けて、事業規模、受益者や影響範囲の規模、利害対立の大きさ・深刻さなど個々の事業特性に応じたメディエーションプロセスを設計し、適切なメディエーターのもとに審議の進行が計られる。この中で提案されているメディエーターは、紛争解決において高度な合意形成技術が必要で、極めて重要な役割を担っており、利害関係者から信頼される、中立性を確保する、当該事業に対し一定の専門的知識を有する、かつメディエーションの技能を有するなどの要件を満たす専門家を選定することが必要である。

コンサルタントがメディエーション事務局あるいは運営支援者となる場合、当該事業に関する関連業務をその時点で受託していない、論点となっている事項について過去に受託者となっていないなどの要件を設定するなどして、利害関係者から中立性について信頼されないような疑点はあらかじめ排除しておくことも必要となろう。

b) 情報の開示時期・評価項目・サイレントマジョリティ

日本と欧州との市民合意形成プロセスで紛争解決へ向けての場における根本的な違いは、結局は行政側が主導権を握り続け、仲裁役もいないことだ。法政大学の松下文洋講師は「日本の PI は造るためにやるという性格が強く、反対派の“ガス抜き”の場になっている。住民が行政と対等に渡り合えるように、中立の立場から仲裁する第三者機関の設置が日本でも必要」と話す。仲裁役として裁判所が「必要性」を判断することもあるが、結論には時間がかかる⁴⁾。

日米の環境影響評価制度は、一見類似の制度であるが、違いの一つは環境の要素（項目）、特に生活・社会的項目である。日本の電波障害、日照、風害、自然景観等に対して、アメリカでは、人口、住宅（特に低家賃・低価格の住宅）、職住バランス、公共サービス（レクリエーション、学校、警察等）への負担、都市景観、災害など社会的な項目が多い⁵⁾。アメリカの制度は、住民は都市の開発が自分たちの生活環境の質にもたらす影響の内容を知っておく権利があり、自治体にはそれをできるだけ正確に予測し、住民に知らせる義務があるという根本的な都市開発についての原則を示している。

よくあることであるが、行政や事業者の方（担当者）に「OOはどうなっていますか」（質問）と問うと「そのことはまだ検討中で何も決まっていません」（答え）と、いつているうちに、ある時期が来ると「OOについては、OOのように決定しました。決定したものは、そう簡単には変えられません」・・・といった具合で、市民（住民）は反対しようにも、相当のハンデ戦を強いられることになる。日本では、おそらく明治時代以来の、行政（お上）に対する信頼感欠如という状況の中から、「市民合意形成プロセス」という新しいルール創りに取り組む必要があるので、なかなか一筋縄ではいかないところも理解しておく必要がある。

では、どうすれば信頼を得ることができるのか。信頼とは「相手が自分を裏切るかもしれない社会的不確実性がある状況で、相手はそのようなことをしないという期待」と定義できる²⁾。

住民参加によって合意形成を目指す場合の原則、一つ目は、行政・事業者は住民からの監視という側面に応えなければならないこと、つまり、手の内をさらすこと。二つ目は、しかしながら、住民への情報開示が関係者間の認識を一致させ、それによって合意形成が得られると期待してはいけない、ということである。意見の合一という合意形成像は捨て、むしろ、意見の相違を理解しながらも最終決定に納得するには何が重要かを考えることである。その大きな要因は決定結果が自分たちにどの程度有利か（Win-Win の関係か）と同時に、決定プロセスに“アリバイ作りのための住民参加プログラム”ではなく、参加できること（本気で住民の声に耳を傾け、事業に取り入れる姿勢があるのか）が重要となる。

社会資本整備における市民合意形成プロセスは、どうあるべきか、とりわけ日本型ルール作りは可能か、・・・という命題を巡って、まだこれだという答えを用意することはできない。おそらく、一般論は存在

しないのかもしれない。地域、事業、利害関係者それぞれが、それぞれの方法と工夫、そして何よりも「公明正大」（さらけ出し精神）で、一步一步ステップを進めて、時には立ち止まったり、一步後退をしながら、参加者の8割か7割の賛同を得られるような「不満足な答案」獲得を目標に、失敗事例も発表することで他者のためになるかも、程度の感覚で良いとすべきであると考え。

市民討議会フォーラム「第2回市民討議会見本市」（主催：日本プランニングスツェレ研究会ほか、2009.2.28 日本青年館）の事例発表および事例報告において、三鷹青年会議所の村井亭副理事長から発表のあった「東京外郭環状道路中央ジャンクション三鷹地区検討会」（2008.8.23-24, 2008.9.27-28 の4日間）の事例は、ドイツにおける「計画細胞 Plannungszelle」⁶⁷⁾の手法が日本においても模倣の段階を過ぎて、実践的にもとりいれられつつあることを示している。

東京外郭環状道路計画は、三鷹市全域に影響をもたらす計画であることから、同市では平成19年1月、10分類42項目の意見書を提出し、外環周辺のまちづくりや環境対策について要望、三鷹地区検討会はこの要望を受けた国、東京都が三鷹市と共同で設置したものである。同検討会では三鷹市が平成18年から取り組んできた「まちづくりディスカッション方式」を採用し、無作為抽出により選出した市民が、都市計画の変更（平成19年4月決定）を前提に地域の課題を議論した。無作為抽出による参加者の選出は「計画細胞」の手法といえる。

なお、このケースが、都市計画の個別具体テーマとして初めてであり、これまでの手法においてサイレントな市民層をどう取り込むか、という問題点をいくばくか解決できるものといえよう。

3. 検証の手法および個別事例ごとの検証

(1) 検証の手法と結果

第2章では、地下計画に限らず社会資本整備全般において、市民合意形成プロセスでは「中立的な第三者」の介在が必要であるとともに、サイレントマジョリティの意見を適正に反映することが課題であることを明らかにした。本論文が着目する地下空間整備事業では関連する事業が多岐に亘る場合が少なくなく、また対案との比較において、「地下利用」が論点となるため協議のプロセスをその論点を中心に検証することが可能となる。個別事例ごとの検証結果を表-2に示す。

仮説検証の手法としては、歴史学で用いられている「事実関係から推論する」という「推理検証法」を採用した。すなわち、その地下利用事例が地下に造られたことで合意形成のスムーズ化に寄与したのか、という問いかけに答える正しい文献資料は一般的には残りがたい。それは、計画者の胸中深く秘められたものであったり、合議の結果造られた場合には、はじめから詳細な検討経過の残されない場合が普通だったりするからである。しかし、「地下空間」に計画され設置されたという事実は残る。この事実を資料として、計画・設置意思の推考・解明に至るという帰納的手法は、ひとつのアプローチとして有効な方法といえよう。

本論文においては、付録に掲げた10の個別事例について、①プロジェクトの主要目的、②合意形成上の論点、③論点が「地下利用」で解決されたといえるか、④総合判定(Yes, No, 不明)、の4つの視点からみて、「事実—推論—結論」への過程について、検証を実施した⁸⁾。

(2) まとめ

以上までの検討結果、10事例中7事例において、地下化によって「合意形成のスムーズ化」に寄与した、と考えることができる。事例-5の場合、当該プロジェクトそのものというよりも、隣接の喜多見駅～梅ヶ丘駅間連続立体化事業に係わる紛争の影響が大きいと判断して「不明」とした。事例-8の場合、当初から全体計画があったわけではなく、部分がその都度に追加接続されて、現在の地下ネットワークの姿になったものと判断し Yes, No の判定に適さないと考え「不明」とした。

札幌駅前通地下歩行空間整備の事例は、プロジェクト実施までの合意形成に要した時間が長引いたのが「地下」であったがためであったともいえると考え、No という総合判断にいたった。

表-2 個別事例ごとの検証

注：事例中の①は「プロジェクトの主要目的」、②は「合意形成上の論点」、③は「論点が「地下利用」で解決されたといえるか」④は「総合判定」を表わす。

事例ー1 センチュリーアーテリィ地下化	
①	交通渋滞解消を図るための道路拡幅並びに都心部と再開発されるウォーターフロント部との地域分断解消を図り、ボストン市民から嫌悪感をもたれていた「高架道路」(グリーンモンスター)を視界から消し去ること。
②	道路交通の幹線機能確保しつつ、地域分断の解消をどういう方法で実施すべきか。専門家(洲政府交通局)からは「地下化」という提案は見え隠れしていたが、一方地下化に伴う莫大な費用負担はどうするのか、も大きな問題であった。ボストン選出の国会議員と国(大統領)との綱引きによって、連邦予算を使えるのかどうか、も分岐点であった。
③	中心市街地とウォーターフロント地域を分断していた障害物(高架道路)がなくなったことに伴い歴史ある水辺都市の再生を実現する基盤が形成されたこと、加えて地下化後の跡地が公園などのオープンスペースとして活用されること、によりボストンの都市再生に大きく寄与することとなろう(松下ほか:ボストンのBig Digプロジェクトから学ぶ地下空間利用(その3)、地下空間シンポジウム論文・報告集, Vol. 13, p-85, 2008. 1)。 高架道路開通(1954年)後、まもなくの1975年洲政府交通局から地下化計画が提案。その実現は2005年まで30年間待つこととなった。費用対効果の計算からは可であっても、関係者への説得、納得に至るまでの「仕事量」は相当なものであったと推量される。
④	Yes
事例ー2 ソウル外郭環状高速道路	
①	ソウル市の外郭線をほぼ一周する環状高速道路の建設によって、都市交通の円滑化を図ること。
②	仏教界、環境団体から静かな寺院環境、国立公園に指定されている北漢山と周辺環境の破壊の危惧から路線の全面見直し要求がだされた。これにどう対処すべきか。
③	国立公園区間において、当初切土案だった箇所についてトンネル案に変更するなど自然景観などへ配慮する案として関係団体と合意形成がなされた。
④	Yes
事例ー3 首都高速中央環状新宿線	
①	都市計画街路(W=40m)に併設する形(当初計画は高架方式)で高速道路を建設すること。
②	その後背地はほとんどが住居系であることから、高架形式による通過方法では環境上の悪化を招くことが懸念され、1987年12月都議会本会議において、この路線の基本構造を地下式とする方針が明らかにされた。地下方式となったことで、コストや施工上の問題もさることながら、関連街路との取り付け、防災上の問題、高層換気塔、用地買収(用地費用増大による事業費全体への影響)等課題も少なくない。
③	1981年に東京都環境影響評価条例ができて、手続き上も騒音、大気、日照、都市景観等の環境基準への対応が必要となったが、換気塔の問題を除けば、地下方式によって上記の課題はクリアされた
④	Yes
事例ー4 京阪本線地下化	
①	鉄道連続立体交差化により、8箇所の踏切を除去することで、国道1号線をはじめとする周辺道路交通の渋滞解消をめざすもの。
②	周辺地区は風致・美観地区に指定されていることから、あるいは東山の山並みへの眺望確保から地下方式が優れていることは、衆目の一致するところであるが、地下方式は一般に事業費が高額となるので、高架方式との比較検討が必要(連続立体交差化事業の補助金は高架方式の事業費を限度とするということも関係)。
③	都市計画道路「鴨川東岸線」の用地買収費(歴史的町並み部分)が地下方式の場合には、不要となつて、全体としての事業費は高架方式より地下方式が有利(西ほか:鉄道縦断線形において地下方式が採択された理由に関する考察研究、地下空間シンポジウム論文・報告集, Vol. 13, p-51, 2008. 1)。
④	Yes
事例ー5 小田急線(代々木上原～梅ヶ丘間)連続立体交差化	
①	地下化による連続立体交差化である。
②	隣接の喜多見駅～梅ヶ丘駅間連続立体交差化事業に対して、沿線住民から都市計画事業認可処分取消の訴訟がなされ、2001. 10. 3 東京地裁判決(原告勝利)、2003. 12. 18 東京高裁判決(門前払い)、2005. 12. 7 最高裁大法廷(地権者以外も環境アセスメントの対象地域内は原告適格)、2006. 11. 2 最高裁小法廷(上告棄却住民敗訴)という経過をたどった。特に東京都環境影響評価条例20条に基づく公聴会(1992. 4. 9開催)においても、27人の公述人中26人までが高架式による環境破壊を心配して地下式への変更を求めている。
③	隣接区間における地域住民意見を鑑みての、当該区間における「地下化方式の採択」となったと考えることができる。当該区間における論点は、地上跡地の利用用途をめぐる地元と行政との対立へと移行、工事終了まで話し合いが続行した。
④	不明。
事例ー6 フォーラム・デ・アール	
①	パリの中心に位置する中央市場の移転跡地のレ・アール地区を商業と文化の中心にすることを目的とする再開発。この歴史的な土地に新しく建てる建物は周囲の街区と調和させることを大前提とした
②	「単なる商業センターよりはるか以上のもの」というコンセプトに対して、各界から様々な提案がなされた。RERの中央駅を地下に創ることが決まってからも、地下から地表への連続性・可視性をどう確保するか、という視点から議論が続行された。
③	「光の立坑」という巨大な地下広場を用意したことで、自然光あふれる地下空間、地上にいたときと同じ地下空間が出現された。地下建築から地下都市的なものへの発想によって、ここを訪れる人々に「新しいもの」を感じさせる、納得できる空間が実現した。すなわち「納得」という合意形成ができた。
④	Yes
事例ー7 札幌駅前通地下歩行空間整備	
①	既存の地下鉄駅や地下街などの地下施設を繋げ、約6kmの地下空間ネットワークを形成するとともに、都心部において札幌駅周辺地区と大通・すすきの周辺地区に2極化されている商業圏を連携するもの。
②	「地下空間の有効性は認めるが、地上部についての市民論議が不足している」という新市長の考えから、1000人ワークショップが、「都心交通のあり方」を主題に開催された。事業費200億円(市負担費用80億円)を投入してまでも造っていくべきものか、という視点からの論点は討論された。
③	大規模ワークショップの開催というそれなりの努力は認められるが、冬期間の安全快適歩行空間として「地下」の価値が十分に市民に伝えられたとはいえない。
④	No

事例一 8 名古屋駅前周辺地下街空間整備	
①	当初は地下鉄工事で掘削した空間の利活用から、時代のニーズ（都心駐車場不足、地下歩行者ネットワークの整備による地上部を自動車交通に確保など）とともに、そして何よりも利用者が夏冬共に地上より快適な地下通路を利用したい、ということもあって、地下歩行空間ネットワーク拡充整備ということが名古屋駅前周辺地区の発展上欠かせないものとなった。
②	千日前デパートビル火災(1972. 5. 13)を受ける形で、4 省庁通達「地下街の取り扱いについて」(1973. 7. 31)により、他の建築物地下階との接続には、吹き抜け空間（防災区画）を介して行うこととなったが、昭和 30 年代に建設された部分は防災安全上、幅員不足とも合わせて問題となった。
③	2005 年豊田ビル・毎日ビルの建て替えに合わせて、民間ビル側に相当面積の地下防災空間と笹島方面への地下歩行空間を新設し、歩行ネットワーク補完並びに上記 4 省庁通達に唱った「防災区画」の確保が可能となったことから、上記の課題について一部改善がなされた。
④	不明。
事例一 9 シオサイト汐留	
①	全体で約 31ha の土地区画整理事業による大規模開発。鉄道、自動車、歩行によるアクセスをどう確保するかが課題であった。地下 2 階レベルの地下車路は、各種の制約から法制度上の「道路」ではないが、6 個のビルを連絡する地下駐車場ネットワークとして、地下駐車、荷さばきなどに活用されている。
②	新規鉄道によるアクセス、既存鉄道駅からの歩行ネットワーク、既存幹線道路からの自動車アクセスと駐車場・荷さばき施設等をどのように確保するか、が課題であり、区画整理事業の採算性ともからんで議論されてきたところ。
③	地下車路ネットワークと地下歩道とによって、幹線道路や鉄道駅と強固に連続性が図られたことで、土地の利用効率が大幅に向上できたことが、本区画整理事業の正否を分けたといえるのではなかろうか。地下鉄大江戸線と新交通ゆりかもめ線（高架）の開通も大きなプラスであった。
④	Yes
事例一 10 ラ・デファンス	
①	パリは、戦後の人口増と自動車の急激な増加により、超過密な状態におこまれた。そのため政府は 1960 年のパリ首都圏計画により、郊外への人口分散を図る一方、都心の飽和した業務施設を周辺部に移し、それによって都心部の住宅も増加させることを計画した。 ラ・デファンス計画はパリ周辺に計画された 9 箇所の再開発地区の一つであり、シャンゼリゼを中心とするパリの中心軸の延長線上に、国際的レベルの業務地区を創設することを目的とした施策である。
②	新凱旋門の建設というパリの郊外に「新」しいものと「歴史的」なものをシンボリックに創り出す作業プロセスそれ自身が論点といえいえるのではなかろうか。都市形成の歴史に新たなページを開いた、その開くプロセスも論点というべきことかもしれない。
③	人工地盤方式による結果としての地下利用は、このラ・デファンスが最初というわけではない。すでに 1990 年代小規模ながらストックホルム中央駅地区再開発は人工地盤方式で計画され完成している（都市地下空間活用研究会：地下都市をデザインする、p-145, 1991 第一法規出版）。しかし、ラ・デファンスの新規性は、人工地盤上はすべて歩行空間、立ち止まり空間として人間のために解放したところであろうか。RER の地下駅深くからエスカレータで登ってきて、人工地盤面を標準とすれば、地下 1 階レベルに方向分離のための広場（いわば歩行交通分岐広場）がある。そこから自分の行くべき方向の階段を登ると、人工地盤面である。新凱旋門は格好のランドマークともなっており、ここに新古のパリを実感するわけである。例えば、名古屋駅前地区の地下歩行空間ネットワークがいくら優れたものであるといっても「何で人間を地下へ追いやるのか」といった理屈には立ち向かえない。しかし、まっさらからの新規な街づくりのできた「ラ・デファンス」においては、その「何で？」にすばらしい回答をあたえることができたと思われる。
④	Yes

4. まとめ並びに今後の課題

(1) 日本型合意形成の問題点と行政側の対応

合意が意見の一致を見ることだとすれば、合意形成は契約成立の場面で明快であるが、当事者が出揃わない社会資本整備の場面では、明快とはいえない。反対する者、直接利益を受ける者は現れるが、計画目的に照らして受益が想定される多くの関係者は揃わない。このような現状に鑑みれば、目的とすべきことは、「計画実施による目標達成」であり、合意形成それ自体を目的とすることではない。加えて、日本と欧米との根本的な違いは、結局は行政側（事業者側）が主導権を握り続け、仲裁役もいないことである。

実際、今回の調査事例から見て、行政側の対応は「高架方式ではとても住民合意には至りそうにない。計画実施のためには、費用高価であっても地下方式で行くよりない」という経過をたどっての地下方式選択と総括できる。将来的には、仲裁役として第三者的なメディエーターのような役目の人が必要となるであろう。そのためには、対象分野における十分な専門知識と経験を有し、おかれた状況をよく理解するとともに、第三者的な立場で市民合意形成を支援する専門家の育成とそれら人材のデータ登録制度、ならびに資格制度の創設が望まれる。

(2) 情報提供の内容と時期

過去、行政内部の技術検討の結果について、住民を除く関係者間で合意された後に、一般に公開されてきたきらいがあった。確かに不確定で曖昧な情報を公開すれば、混乱を招く心配が大きく、行政として事前に補助金のこともあって中央監督省庁などとの協議を優先してきた。

しかし、確定後の公開では、もはや行政側に事業修正の余地が乏しくなり、住民側からガス抜きにすぎな

いと反発されることにもなる。今後は開示後の情報変化そのものを問題視するのではなく、変更における妥当性や合理性、つまり「計画実施にあたり、本当に妥当な案はどちらか」について双方が真摯に討論すべきものと考ええる。行政側において、「地下方式がよい」と分かっている、費用（事業費）高額のため採択できないといったケースにおいては、むしろ率直にそのことも含めて、公表・公開して、討議のテーブルにのせるべきと考えられる。この点の問題点の一つは、鉄道立体交差化において国からの補助金が「高架方式の事業費を限度」としているのが足かせとなっていないか検討すべきであろう。

(3) 地下方式の良さをうまく市民へ説明できるか

国（連邦）の補助金でという場合でも、地方の市民はその地方自身の負担金額の多寡と利用種別（他の事業のほうに緊急とか）が問題となるし、他方、その恩恵に属さない立場からは「全国土的検討結果あるいは費用対効果の評価」が求められる。一方、分かりやすい説明を市民に、といった要求に対して、「地下」をなかなかうまく説明して多くの市民に納得してもらうには結構、時間がかかるといえる。加えて名古屋駅前地区の地下歩行空間ネットワークがいくら優れたものであるといっても「何で人間を地下へ追いやるのか」といった理屈には立ち向かえない。この点、まっさらからの新規な街づくりのできた人工地盤方式の「ラ・デファンス」においては、その「何で？」にすばらしい回答をあたえることができたと思われる。

(4) 今後の課題

社会資本整備における市民合意形成プロセスのあり方について様々な研究・試行が続けられてきた。今後早急に取り組むべき課題として①法制度の確立と②住民意識・市民意識における住民側・市民側の問題である。法制度の問題からは、第三者制度の導入を提案したい。行政は事業実施者側と係わりがあるので市民側から見て完全な第三者とはなり得ないとする。住民側・市民側の問題の最大のものは「サイレント」な人々をどう啓蒙し、どう関心を持って参加者となり得るのかという点、このテーマへの研究・試行が重要な課題であろう。社会資本整備における市民合意形成プロセスにおける日本型ルール作りは可能か、・・・という命題を巡って、まだこれだという答えを用意することはできない。おそらく、一般論は存在しないのかもしれない。地域、事業、利害関係者それぞれが、それぞれの方法と工夫、そして何よりも「公明正大」（さらけ出し精神）で、一步一步ステップを進めて、参加者の8割か7割の賛同を得られるような「不満足な答案」獲得を目標に、失敗事例も発表することで他者のためになるかも知れない、くらいの感覚で良いとすべきではなかろうかと思える。すなわち、日本人の教育課程において「協調」という精神が少し強くすり込まれてきたため「デバイド」という良い意味での論争をしながら結論を導くという習慣に今少し不慣れであると言えるか。

三鷹青年会議所「東京外郭環状道路中央ジャンクション三鷹地区検討会」の事例は、ドイツにおける「計画細胞 Plannungszelle」の手法が日本においても模倣の段階を過ぎて、実践的にもとりいれられつつあることを示しているが、サイレントな市民層をどう取り込むか、という問題点をいくばくか解決できるものとなれるのかいまだ少し実践事例が必要であろう。

参考文献

- 1) 土木学会コンサルタント委員会市民合意形成小委員会、市民合意形成ハンドブック概要版、2008.6
- 2) 土木学会誌叢書「合意形成論」、p8,2004
- 3) 中谷内一也、住民参加の心理学、土木学会誌、2002.6
- 4) 朝日新聞、「必要な道路、選ぶ方法は、住民参加試み欧州手本」、2008.4.25 付朝刊
- 5) 大野ほか、都市開発を考えるーアメリカと日本ー、岩波新書、1992
- 6) 篠原一、市民の政治学、岩波新書、2004
- 7) 篠藤明徳、まちづくりと新しい市民参加ードイツのプラーヌンクスツェレの手法ー、イマジン出版,2006
- 8) 西ほか、鉄道縦断線形において地下方式が採択された理由に関する考察研究、地下空間シンポジウム論文・報告集、Vol.13,p-46,2008.1)

付表 10 事例に関する調査結果

注：事例中の①は「事業概要」、②は「地下化により関係者間合意形成はスムーズ化したか」を示す。

事例１． センチュリーアーティディ地下化（ボストン） ① 1950 年代半ばボストンの経済振興のため計画された高架式高速道路(1964 開通)を、30 年後交通渋滞解消とウォーターフロント地域再開発に合わせて、地下化する事業。高架式の濃緑色の外面塗装であることから、グリーンモンスターと揶揄され市民の眼からみて嫌悪施設となっていた（松下潤ほか：ボストンの Big Dig プロジェクトから学ぶ地下空間利用，地下空間シンポジウム論文・報告集，Vol.13,p-79,2008）。土地利用分断の排除によるウォーターフロント地区の再開発をも目的としたものである。 ②市街地中央部の地域分断，都市機能や景観面での阻害，交通量増大に伴う渋滞と大気汚染の深刻化といった問題から，地下化計画実現はボストン経済界・市民の悲願であり，加えて Interstate Highway に対する 90%連邦補助金の交付決定は大きな追い風となった。 計画段階では地方レベルや中央レベルの政治家（レーガン大統領による事業計画拒否権発動をマサチューセッツ州選出議員の各方面への働きかけにより，下院において 1 票差で拒否権が覆ることとなった等）を含めた多階層での合意形成へ向けての体制づくり，跡地利用をトリガー役として都市再生を促すための利害関係者の調整の場づくり，等ランドデザインの共有化，そして工事実施に際しては，地元環境団体，地元市民団体との折衝を重ねながら，「ボストンの都市再生」という大きな目的のためには「地下化」が最適な計画であったといえよう（松下ほか：同上，p-87,2008）。
事例２．ソウル外郭環状高速道路（一山～退溪院間） ①BTO 方式でソウル高速道路（株）が施工・運営管理するソウル外郭環状道路の北部 36.3km（環状道路全線は 128km）にたいして，仏教界および環境団体は，静かな寺院環境，国立公園に指定されている北漢山と周辺環境の破壊の危機から路線の全面見直しを要求。国立公園区間において，当初切土案だった箇所についてトンネル案に変更するなど自然景観などに配慮する案として実施。 ②政府主導で路線再検討委員会（合同会議 6 回，現地踏査 1 回，国民討論会 1 回）においても合意に至らなかった。その後，事業者サイドは「事業の必要性を訴える」広報や関係者への説明を実施するとともに，北部地域住民による工事再開運動を受ける形で，「国政懸案政策調停会議」（仏教界，環境団体，政府，交通担当者等が構成メンバー）を開催し，最終的に同会議が工事再開を決定した。なお同会議の運営は事業者が実施。合意形成の背景には，北部地域住民を中心としての工事再開の世論の動向，仏教界，環境団体と国立公園保全のため協議していくことと環境影響評価の際自然環境と歴史的文化的保存価値を重視する内容が反映されるように基準改正を行うことが確認されたためである（土木学会コンサルタント委員会市民合意形成小委員会：海外 WG 報告書（案），2009.3）。 歴史的集落保存地区からの見えないように高速道路路線を迂回させたなど，東海自動車道路の飛騨地区にも事例があるが，地下化によって自動車道路が「視覚外」となることで，自然景観との調和を図ることの有意性は認められていることから分かるように，本事例においても「地下化」は有効な手法であり，また関係者合意形成にも役立つものとなった。
事例３．首都高速中央環状新宿線（東京） ①首都高速中央環状新宿線は街路の環状 6 号線を基本ルートとして計画された（1950 都市計画告示 W＝40m）が，その後背地はほとんどが住居系であることから，高架形式による通過方法では環境上の悪化を招くことが懸念され，1987 年 12 月都議会本会議において，この路線の基本構造を地下式とする方針が明らかにされた（土木学会：地下空間と人間①地下空間の計画，p-111,1995）。地下方式となったことで，コストや施工上の問題もさることながら，関連街路との取り付け，防災上の問題，高層換気塔，用地買収（用地費用増大による事業費全体への影響）等課題も少くない。 ②1950 年高架方式にて都市計画決定，1987 年地下式へ方針変更 とこの期間（37 年間）は何のための期間であったのか。1981 年に東京都環境影響評価条例ができて，いろいろと手続き上も騒音，大気，日照，都市景観等の環境基準への対応が必要となってきた時代といえよう。 地下化は事業者サイドからみれば，コスト増大（用地費用増大・地下工事費増大），施工困難性，関連街路との取り付け，防災安全上からの交通管理等々の課題を抱えつつも，周辺住民への環境影響を一定レベル以下に抑止することが至上命令となって騒音，振動，日照，大気汚染への対応を考えたとき，そして交通渋滞回避減から環状道路建設の必要性が待たなし，となって唯一選択された回答であった。 換気所は都市計画上，高さ制限を受けない施設ではあるが，住居系の用途地域にやや異様というか新風景を生み出すことになり，従来型環境影響評価書の景観評価手法では評価困難となった。
事例４．京阪本線地下化（京都） ①京都京阪本線（東福寺・三条間）連続立体交差化事業は，国道 1 号線等 8 箇所の路切除去による交通渋滞解消を目的に，地下方式で都市計画決定（1975 年 10 月）された。事業区間周辺は風致・美観地区に指定されていること，都市計画道路「鴨川東岸線」の用地取得の場合（高架方式の場合に必要となる）には南座をはじめとする歴史的町並みを全面買収することが必要，等の比較検討の結果，地下方式が採択されたものである。鴨川付近から東山の山並みを眺望しようとするときに連続した高架構造物の出現は大変無粋なものとなることは，比較検討段階時の完成予想図（高架方式）からも判断可能である（京都市，京阪電気鉄道（株）：京都市都市計画京阪本線連続立体交差（地下化）事業事業誌，1991）。 ②鉄道連続立体交差化事業において，地下方式が選択されるケースは少ない。その主たる理由は，補助金が高架方式の場合の事業費を限度にきめられるというルールからである。従って用地費も加味した聴取事業費が同額以下というケースに限って地下方式も採択可能となるわけである（西ほか：鉄道縦断線形において地下方式が採択された理由に関する考察研究，地下空間シンポジウム論文・報告集，Vol.13,p-51,2008）。 都市計画道路「鴨川東岸線」は，京阪本線と併行している路線であるが，この路線幅をも含めて，連続立体交差化事業の中で一体に処理されたため，用地費も含めての聴取事業費において「地下方式」が優位となったわけである。普段からの京都市民一般の「京都の景観を守ろう」という総意が行政（市役所）に伝わったからともいえよう。
事例５．小田急線（代々木上原駅～梅ヶ丘駅間）連続立体交差化（東京） ①路切での慢性的な交通渋滞の解消等を目的とし，小田急線代々木上原駅付近から梅ヶ丘駅付近までの約 2.2km において，道路と鉄道を連続立体交差化するとともに，あわせて抜本的輸送サービスの改善を目的とし，東北沢駅付近から梅ヶ丘駅付近までの約 1.6km において，鉄道の複々線化を行うもの（東京都，世田谷区，渋谷区，小田急電鉄（株）：都市高速鉄道第 9 号線小田急電鉄小田原線（代々木上原駅～梅ヶ丘駅間）連続立体交差事業および複々線化事業の概要，パンフレット，2004.10）。交差する京王井の頭線が高架であることから，小田急線を高架にするさらにその上の 3 層目の高架となること，また高架の場合は日照の問題から側道幅（環境空間）も大きく取る必要があり，そのための用地費がかさむこと等から事業費は地下方式・高架方式よりほぼ同額と見積もられた。よって用地買収の手間暇など，より問題の少ない地下方式の採択となった。 隣接の喜多見駅～梅ヶ丘駅間は，高架方式の 1,900 億円（成城学園付近は堀割），地下方式の事業費 3,000 ～ 3,600 億円と，事業費差額が大きいため高架方式が採択された。沿線住民から都市計画事業認可処分取り消しを求めているの訴訟があり，東京地裁の処分取り消しの判決（2001.10.3）があったが，最高裁で敗訴となった（西ほか：鉄道縦断線形において地下方式が採択された理由に関する考察研究，地下空間シンポジウム論文・報告集，Vol.13,p-44,2008）。 ②隣接の喜多見駅～梅ヶ丘駅間連続立体交差化事業に対して，沿線住民から都市計画事業認可処分取消の訴訟がなされ，2001.10.3 東京地裁判決（原告勝利），2003.12.18 東京高裁判決（門前払い），2005.12.7 最高裁大法廷（地権者以外も環境アセスメントの対象地域内は原告適格），2006.11.2 最高裁小法廷（上告棄却住民敗訴）という経過をたどった。特に東京地裁判決においては，事業方式（高架式）選定の違法性を問われ，事業費 1,900 億円には昭和 63 年以前に買収済みの用地費 500 億円が計上されていない上，緩行路線の半分に工事費の割高な開削工法を採用していることは地下式の事業費を水増しするためのものであると論じ，さらに本来当然必要とされるべき高架施設南側の環境側道設置費等環境コストを含めれば，高架式は地下式よりも高額の事業費が必要，と判決理由が述べられている。東京都環境影響評価条例 20 条に基づく公聴会（1992.4.9 開催）においても，27 人の公述人中 26 人までが高架式による環境破壊を心配して地下式への変更を求めていることから地域住民に地下式を望んでいたと解釈できる。 東京都の都市計画局長は，1998 年 12 月都議会において，下北沢区間の線路の増加部分を地下式で整備する案を関係者で構成する検討会に提案して協議を進めている旨答弁し，東京都は 2001 年 4 月下北沢区間を地下式とする内容の計画素案を発表した（最高裁小法廷判決付理由 2006.11.2）。代々木上原駅～梅ヶ丘駅間の京都市都市計画都市高速鉄道第 9 号線都市計画変更決定は 2003 年 1 月，地下方式が手続き上からも決定した。
事例６．フォーラム・デ・アール（パリ） ①パリの中心に位置する中央市場の移転跡地のレ・アール地区を商業と文化の中心にすることを目的にこの再開発が計画された。計画のコンセプトは「人々の出会いの地，商業の中心とする」とした。またこの歴史的な土地に新しく建てる建物は周囲の街区と調和させることを大前提とした。 1978 年レ・アール地区の再開発がパリ市長シラク氏の主導のもと，RER(郊外高速鉄道)の巨大中央駅（地下 4 階），地下ショッピングセンター，公共通路，地下自動車ネットワーク，地下駐車場，スポーツ施設（プール・多目的体育館），劇場，映画複合施設，コンサートホール，熱帯植物園，図書館，海洋センター，地下 3 階部分に影り込み式の巨大な地下広場等が完成，自然光がふんだんに採り入れられて，地下に在る感覚を持たせない「巨大地下空間」が誕生した。地上は庭園的都市公園となった（都市地下空間利用国際会議 91 欧州ミッション報告，都市地下空間活用研究，No.15,p-43,1991.10）。 ②1969 年事業主体 SEMAH（レアル整備混合経済協会）が設立された。SEMAH は，フォーラムを単なる商業センターよりはるかに以上のもの，都市的なものと位置づけて，「街区の自然な延伸であること」「地表との交通とフォーラムの交通との間に連続性があること」「RER の利用者が知らず知らずのうちに地表へと導かれること」そして「相互に可視的なものでなければならない。地表からフォーラムの内部が見えるようでなければならない。そのため「光の立坑」（一つ目の巨人）そして遠くを見通す開口部を念入りに作らなければならない」と考えた。すなわち，地表・地下の連続性と可視性をうまくまとめ，地下建築というよりも地下都市というコンセプトを新しい方向に一步進めたものとなる。当初は周辺の歴史的建築物（教会など）の存在を価値あるものとするところ，と都市公園面積を確保するために有効というくらいの認識ではじまったフォーラムであるが，1979 年 9 月開業以来，来訪者数，商業売り上げ総額でも成功し，都市のスラム化を防ぐ「新しい公共精神」のもので，フォーラムの再開発は，単なる地下の商業センターではない新しい刺激を都市にもたらしたという意味から，喧噪な論争に，実物完成によって終止符を打ったといえようか（三本木健治訳：パリ・レアル再開発に見る地下空間整備のコンセプト，都市地下空間活用研究，No.7,p24-27,1989.10）。
事例７ 札幌駅前通地下歩行空間整備（札幌） ①札幌駅前通地下歩行空間整備事業は，既存の地下鉄駅や地下街などの地下施設を繋げ，約 6km の地下空間ネットワークを形成するとともに，都心部において札幌駅周辺地区と大通・すすきの周辺地区に 2 極化されている商業圏を連携するとともに，これにより，積雪寒冷という天候に左右されず，安全快適に歩行できるネットワークを形成し，都心部全体を買い物客などが自由に回遊することによって，消費拡大・経済波及効果ももたらされる。 さらに，沿道ビルに對し地下での接続を促すことにより，ビルの建て替え需要が生まれ，それに刺激を受けた隣接地区のビル建て替えを派生させるなどの経済波及効果も創出することとなる（清水ほか：札幌における都市経営と地下空間の果たす役割，地下空間シンポジウム論文・報告集，No.13,p-91,2008.1）。 ②札幌駅前通地下歩行空間整備事業は「札幌市地下利用ガイドライン」（1995.3 策定）において，「札幌駅前公共歩行空間の整備による延長約 6 km にわたる地下歩行空間ネ

ットワーク化」と位置づけられていたが、当初予定の1998年度着工は、埋設物移設、中央分離帯のハルニレ41本をどうするか、の具体的検討に時間がさかれていて、1996.11現在では見通しが立たない状況であった（1996.11.14北海道新聞）。そして1997年度には事業再評価プログラムで事業を見直した結果、先送りとなった。 その後2000年度に、「5カ年計画に再度盛り込む」一方、「市民への各種アンケート調査」（市政モニター調査4386人、市民810人・来街者1487人および高齢者アンケート調査、身体障害者団体意向調査等）を実施し、2001年度に、「地下歩行空間の施設づくりを考えるワークショップ開催」、2002年度に、「各区でパネル展」「沿道ビルの接続意向調査」（28棟23棟が接続希望）等を通して、市民や関係者への理解とニーズ把握ができたとして、2003.3月都市計画決定手続き完了となった（総事業費200億円、内、市の負担は80億円）。各区へのパネル展は各区役所または区民センター及びオーロラタウンで各箇所3日間実施して、賛成25件、反対4件、施設内容への要望9件、その他9件であった（名古屋大学工学研究テクノ・シンポジウム2003.3にて新谷高志発表による）。 2003年3月、都市計画決定までやっとこぎつけたところで、2003年4月市長選挙となり、しかも25%条項によって再選挙（6月）となったことと、なぜかここにきて選挙公約として、各候補への質問の一つに「駅前地下はどうしますか？」という項目が入ってきた。世論を反映した新聞報道なのか新聞記者が質問項目として選んだもののなのか、は不明であるが各候補3名は、「凍結、慎重に扱う、議論不足」という回答であった（2003.6.5北海道新聞）。 新市長は、「地下空間の有効性は認めるが、地上部についての市民議論が不足している」という考えから、プレワークショップ（2003.9.28）、大規模ワークショップ（2003.11.14-15の2日間）を開催することとした。 しかしながら、1000人ワークショップの主題はあくまでも「都心交通のあり方」であって、地下歩行空間の議論はごく一部のテーマであった。したがって事業費200億円（市負担費用80億円）を投入してまでも造っていくべきなのか、という視点からの論点は討論されたとしても、「地下空間」のあるべき姿が議論されたわけではなかったともいえるようか。結論として、冬期間の安全快適歩行空間の価値が十分に市民に伝えられたとはいえない。	事例—8. 名古屋駅前周辺地下街空間整備（名古屋） ①1957年の地下鉄1号線（名古屋～栄間）開通に合わせて、最初の「ナゴヤ地下街」が開設され、その後1970年「ユニモール」、1971年「エスカ」（新幹線側）等拡張していった。地下鉄1号線の工事期間は昭和28～32年であるが、丁度この4年間ごろにこの周辺のビル建設（名古屋ビル、毎日ビル、豊田ビル等）と重なったことから、ビル地下階の商店群と地下鉄線路上の地下街とが一体的・接続的に建設された。地上のビル用途が事務所・銀行・証券といったビジネスビルで道路の道幅も広く商店街には向かない、特に夜間は真っ暗で殺風景、さらに冬期間の名古屋の気候は結構厳しく、夏期は非常に高温・高温というようなことも幸いし、地上の反対が比較的少なく、地下街の計画・伸展に寄与した。 千日前デパートビル火災(1972.5.13)を受ける形で、4省庁通達「地下街の取り扱いについて」（1973.7.31）により、地下街の新設、増設は厳に抑制する方針となった。併せて他の建築物地下階との接続には、吹き抜け空間（防災区画）を介して、かつ公共性ある場合以外接続禁止となった（三木常義：名古屋の地下利用について、都市地下空間活用研究、No.13,p10-14,1991.4）。2005年豊田ビル・毎日ビルの建て替えに合わせて、民間ビル側に相当面積の地下防災空間と笹島方面への地下歩行空間を新設し、歩行ネットワーク補完並びに上記4省庁通達に唱った「防災区画」の確保が可能となった。 ②地下鉄1号線名古屋駅は、当初計画でJR（当時国鉄）の名古屋駅O番線を予定していてその高架下には商店街入居ということが地域地権者間で合意されていた。その乗り入れが不可能となって急遽現在の箇所へ地下駅での計画変更となり、それに伴い高架下商店街は地下街計画へと変化した。地下鉄の経営者である名古屋市役所としても、かならずしも採算性の良くない地下鉄経営に少しでも寄与するならば、ということと工事費の側面からも掘削して埋め戻すだけの空間を使って地下街空間となるならば、地下街・地下鉄一体に建設することで、全体の工事費は儉約できる、いわば一石二鳥という考えであった。 名古屋駅前周辺地区地下街は防災上からの課題はあるにしても、周辺ビル、地下鉄・JR・名鉄・近鉄など鉄道駅、デパート、等と一体的に接続されていて、通勤・通学路・買い物にも便利、しかも地上は気候的に夏冬とも厳しい環境、といった条件からも地下街創設から増設そして現在に至るまで、市民という利用者からおおいに歓迎されているといえる。昭和30年代に完成した部分は幅員も狭く、混雑度の高い部分があり、防災上の課題もあったが、近年の豊田・毎日ビルの再開発に合わせての民間ビル側での歩行ネットワーク確保により相当改善されたといえよう。将来、隣接ビルの再開発時点にも同様な手法が取られれば、全体としての歩行ネットワークの完成度が高まることが期待されている。 名古屋駅前付近は自動車交通量の多いところであり、もし歩行者の大部分が地下を使うという現状パターンでなければ、歩行者用に信号現示をもっと必要となり、地上交通混雑は現状以上に混雑度が増すとも考えられ、この面からも地下歩行者ネットワークの利用は寄与度大である。近年、地下街の1商店あたり占有面積が過小という問題も出てきているが、つづきの店舗と同時活用の事例もあったり、あるいは地下街店舗はアンテナ的に利用するなど、新しい活用方法も模索されている。
事例—9. 汐留シオサイト（東京） ①全体で約31haの土地区画整理事業による大規模開発である。鉄道は地区のほぼ中心に地下鉄大江戸線、新交通ゆりかもめ線の駅があるほか、JR新橋駅、浜松町駅とは地下歩道、ペDESTリアンデッキでアクセス可能となっている。重層構造は、3階：ゆりかもめホーム、軌道、2階：ペDESTリアンデッキ、ゆりかもめコンコース、1階：車道（主として自動車）、地下1階：地下歩道、地下2階：大江戸線コンコース、地下車路、地下3階：大江戸線ホーム、線路、共同溝、と6層構造となっている。 地下2階レベルの地下車路は、各種の制約から法制度上の「道路」ではないが、6個のビルを連絡する地下駐車場ネットワークとして、地下駐車、荷さばきなどに活用されている。地下車路ネットワークと地下歩道とによって、幹線道路や鉄道駅と強固に連続性が図られたことで、土地の利用効率が大幅に向上できたことが、本区画整理事業の正否を分けたといえるのではなからうか。 ②本プロジェクトには東京都、港区、宅地地権者・借地権者、および権利者の「街づくり協議会」、行政と住民を結ぶ中間組織など、PPP(Public Private Partnership)によって建設・管理運営されているところに特徴がある。 1995.12に汐留地区街づくり協議会が立ち上げられた。地権者と借地権者が会員で、東京都と港区は特別会員。2002.12に「有限責任中間法人汐留シオサイト・タウンマネジメント」を街づくり協議会の中に設立、中間法人による維持管理および費用負担を開始。中間法人の分担部分は地下歩道の運用に関わる監視、施設巡回、巡回警備、清掃、設備保守、並びに光熱費・人件費負担である。大規模な施設であり、維持管理費も多額となるので、将来的には収益施設（ワゴン店、イベント、広告事業等）の設置も望まれている（現在、2箇所に便利施設という店舗がある）。地下車路は、接続している街区の地権者が負担。総額では年間5億円の維持管理費のうち半分強を中間法人、半分弱を東京都（港区移管となれば以降は港区）。 地権者間の調整は、全地権者の20社（幹事会を構成）が集まって、1年以上かかっの会議により「合意」にこぎつけた。街づくり協議会や地権者の纏めようという熱意とリーダーシップの功績が大きい。地下鉄工事の開削工事の機会を捉えて重層構造都市空間とし整備されたことは、効果的・効率的であったといえるし、仮に地下歩道や地下車路の整備がなかった場合、地域の様相は全く別のものになったであろうし、「地下階層の利用」無しには本プロジェクトの成功はありえなかったともいえよう（中心市街地と地下街のあり方分科会：汐留シオサイト視察報告、都市地下空間活用研究、Vol.43,p2-11,2003.12）。	事例—10 ラ・デファンス（パリ） ①パリは、戦後の人口増と自動車の急激な増加により、超過密な状態におこまれた。そのため政府は1960年のパリ首都圏計画により、郊外への人口分散を図る一方、都心の飽和した業務施設を周辺部に移し、それによって都心部の住宅も増加させることを計画した。ラ・デファンス計画はパリ周辺に計画された9箇所の再開発地区の一つであり、シャンゼリゼを中心とするパリの中心軸の延長線上に、国際的レベルの業務地区を創設することを目的とした施策である。ラ・デファンス地区は、商業業務中心のA地区（160ha）と住居中心のB地区（600ha）に分けられている。 A地区の計画は大胆に人工地盤を取り入れ、多層構造による交通軸の構成を基盤とした超高層建築物で構成された街づくりである。1995年に基本方針が定められ、1964年にマスタープランが確定した。建築物の建設においては、当初（1960年代）は統一的なスカイラインを形成する目的で、建築高さを100m以内に抑えていたが、1970年代にパリ都心の企業の移転をスムーズに行うため、高度制限の緩和を行った。しかし、オイルショック以降（1980年代）になると、省エネルギーの観点から高層ビルの反省、自然光の採用等、その時代背景による特色ある建物が混在している現状である。一方、B地区には住宅をはじめとして大学、スポーツ施設、カルチャーセンター、市役所、公園等が整備されてきた。 ②25haに及ぶ人工地盤上は歩行者専用とされ、地盤下の空間はその他の交通用途にあてられる。すなわち断面構成は、上から歩行レベル（人工地盤）、建物出入（コンコース）レベル、駐車場レベル、自動車（バスなど）レベル、高速鉄道（R.E.R）レベルの5層から成る。 ラ・デファンスはコンコルドとエトワールを結ぶ歴史的な東西軸の延長上に建設されたことは、この都市形成の歴史に鑑みて形態上および機能上重要である（梶ほか：現代都市計画用語録、p-126,1978,彰国社）。